Comisión Especial de población y desarrollo social
S/C

Versión Taquigráfica N° 414 de 2005

LÍNEAS DE TRABAJO PARA EL AÑO 2006

**Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 15 de diciembre de 2005**

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Horacio Yanes.

MIEMBROS: Señora Representante Sandra Etcheverry y señores Representantes Washington Abdala, Pablo Álvarez López, Carlos Freira, Doreen Javier Ibarra, Edgardo Ortuño, Iván Posada, Juan C. Souza y Carlos Varela Nestier.

INVITADOS: Señor economista Juan José Calvo, representante del Fondo de Población de las Naciones Unidas.

SEÑOR PRESIDENTE (Yanes).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Damos la bienvenida al economista Juan José Calvo, quien ha sido invitado para conversar acerca de las líneas de trabajo para el año 2006 en el marco de la encuesta continua de hogares.

SEÑOR CALVO.- Les agradezco mucho la invitación, sobre todo porque sé que están con un cronograma de trabajo extremadamente apretado, en función de lo cual trataré de ser breve. De todos modos, espero que en el futuro cercano tengamos otra ocasión para presentar este trabajo que el Fondo de Población de las Naciones Unidas ha venido realizando en Uruguay desde hace aproximadamente un año.

Así como ustedes están cerrando un intenso año de trabajo parlamentario, nosotros estamos cerrando nuestro primer año de presencia en Uruguay como agencia de cooperación del sistema de Naciones Unidas especializado en la temática de población. Ha sido un año de intensa tarea, en el que hemos desarrollado tres líneas de trabajo: la primera está relacionada con la población y el desarrollo -es especialmente feliz la circunstancia de poder intercambiar opiniones al respecto con esta Comisión-; la segunda, con la temática de género, y la tercera, con la salud reproductiva. En estas tres grandes líneas de trabajo hemos desarrollado, en distintas áreas, aproximadamente quince proyectos con instituciones del sector público, de la sociedad civil y del sector académico, en temas como el envejecimiento, la migración internacional, la prevención del VIH-SIDA, la promoción y organización de redes de la sociedad civil vinculadas con la lucha contra la violencia doméstica y sexual, y la promoción de organizaciones sociales de mujeres organizadas. Además, hemos dispuesto un fuerte apoyo al Ministerio de Salud Pública, particularmente bajo la forma de mejoras en las

compras y en la calidad de los métodos anticonceptivos, lo que incluyó una donación importante de elementos.

Más allá de los costos y las compras, hemos realizado un fuerte apoyo al sistema estadístico nacional, particularmente, en el INE.

Voy a entrar directamente en el tema que nos ocupa. El INE -organismo rector del sistema estadístico nacional- cuenta desde el inicio de nuestra tarea en el país con un apoyo que se tradujo en líneas vinculadas, en primer lugar, con una reestructuración del sistema estadístico en su conjunto, y con el desarrollo de algunos instrumentos estadísticos que el INE está llevando adelante este año, como la encuesta de ingresos y gastos de hogares, que será insumo de numerosas acciones, entre las cuales podemos mencionar el cálculo del IPC futuro.

Además -entrando específicamente en el tema-, podemos mencionar el diseño de la encuesta ampliada de hogares que en este momento está llevando adelante el INE, y que desarrollará durante los próximos dos años. Esta encuesta ampliada es particularmente importante, porque el tamaño muestral es varias veces mayor que el de la encuesta continua de hogares habitual, lo que permitirá tener información representativa del Uruguay, no solo a nivel de localidades urbanas de 5.000 y más habitantes, sino también de localidades urbanas menores, y además -lo que es particularmente importante- del Uruguay rural y de la población aislada. Esto es lo que tiene que ver con el tamaño de la muestra.

En segundo término, la encuesta de hogares ampliada incluye una serie de módulos que indagarán acerca de las características de los hogares y de las personas, en particular, en su calidad de vida y a una serie de variables sociodemográficas respecto de las cuales el Fondo de Población ha hecho particular hincapié para el apoyo que está brindando al INE, porque permitirán indagar características diferenciales de las personas, de acuerdo, por ejemplo, con su área de residencia.

Subrayo que a partir del trabajo que realice el INE tendremos información de localidades urbanas de menos de 5.000 habitantes y también de localidades rurales, además de datos de sexo, edad y nuevas tipologías de hogares, lo que constituye un cambio particularmente relevante que está ocurriendo en el Uruguay de los últimos veinte años, según señalan los especialistas en el tema.

Otra de las características que la actual encuesta de hogares no estaba relevando es la raza, que se incorpora como elemento de caracterización demográfica permanente y aplicable a la totalidad de los módulos que se irán utilizando en los próximos dos años.

En este sentido, la principal línea de trabajo que llevará adelante el Fondo de Población con el INE durante 2006 girará en torno al apoyo -ya brindado- al trabajo de diseño del nuevo formulario de la encuesta continua de hogares, a la tarea que se está realizando en este momento -que es el plan de análisis que realizará el INE-, y a la que se efectuará en 2006 y 2007, que consiste en el apoyo al procesamiento y análisis de los diferentes módulos que resultan de la aplicación de esta encuesta ampliada de hogares.

Otras líneas de trabajo que el Fondo de Población apoyará en 2006, vinculadas exclusivamente con el sistema estadístico nacional, son la de reforzamiento del sistema estadístico en materia de salud, el reforzamiento del sistema estadístico por unidades geográficas departamentales y el reforzamiento del sistema estadístico en áreas vinculadas con la infancia, niñez y adolescencia.

He sido extremadamente sintético; me he referido solo a esta línea de trabajo de apoyo al sistema estadístico nacional, que se engloba en un área de trabajo más general que denominamos población y desarrollo. Esta es una de las tres grandes áreas -junto con la de género y con la de salud reproductiva- en las que se engloba el programa de trabajo y cooperación que el Fondo de Población de las Naciones Unidas desarrolla en el país.

Sería de nuestro agrado disponer de una instancia posterior para detallar cuál ha sido nuestro trabajo en este primer año en que hemos tenido presencia en el Uruguay; quisiéramos detallar proyecto a proyecto cuáles son los objetivos, las actividades que se han desarrollado, y los resultados buscados y obtenidos.

De todas maneras, dejo un material de presentación institucional para que pueda ser repartido entre los miembros de la Comisión, a efectos de que tengan un pantallazo general de las líneas programáticas

generales que a nivel corporativo mundial y en el Uruguay en particular, lleva adelante el Fondo de Población.

SEÑOR PRESIDENTE.- Queremos retribuir con las disculpas por generar esta instancia comprometidos en el tiempo. Pero esta es la primera de una serie de contactos que vamos, ya que continuaremos el año próximo.

SEÑOR ORTUÑO.- Quiero agradecer particularmente la presencia del economista Calvo en la Comisión, así como a los colegas legisladores, que han permitido esta reunión en un momento tan especial del año y de la agenda parlamentaria. Esto obedece a que nos parecía particularmente importante que formalizáramos este vínculo con el Fondo de Población de Naciones Unidas antes de culminar el año y sobre todo pensando en los proyectos y desafíos que tendremos planteados en 2006.

En primer lugar, nos parece particularmente importante la radicación aquí en Uruguay de estos trabajos del Fondo de Población de Naciones Unidas, en un área que, a nivel institucional, el país ahora encara con un Ministerio y con las Comisiones parlamentarias respectivas, que es el trabajo sobre la población y desarrollo social, que nos parece absolutamente necesario.

En segundo término, creo que el país está necesitando, para pensarse a sí mismo y para pensar sus políticas de desarrollo, en las cuestiones sociales y demográficas, en avanzar en sus diagnósticos y actualizarlos. Sabemos que el censo que esperábamos para 2006 no se va a realizar, sino que se va a preparar con mayor profundidad y se hará seguramente alrededor de 2010. Entonces, esa necesidad que tenemos de actualización y desarrollo de material estadístico sobre nuestra población, adquiere particular importancia en relación a la encuesta de hogares y a todos los trabajos que podamos impulsar desde el Parlamento.

En tercer lugar, me parecía importante esta instancia porque ya hemos tomado contacto y conocido el trabajo de algunos proyectos que ha desarrollado el Fondo de Población de Naciones Unidas en coordinación con otras instituciones, inclusive con organizaciones sociales.

Queríamos plantear concretamente la necesidad que vemos de explorar la posibilidad de realizar nuevos proyectos y de abordar temáticas que el país debe profundizar.

Concretamente, yendo al centro del planteo, queríamos consultar al economista Calvo, y por su intermedio al Fondo de Población de Naciones Unidas -inclusive en un planteo que vamos a extender también al PNUD-, sobre la posibilidad de realizar en 2006, en el marco de estas políticas a las que se hacía referencia, una investigación particular sobre la población afrodescendiente en el Uruguay, de modo de poder avanzar en el registro estadístico sobre las condiciones de vida de una población que es importante en el país, que representa el 6%; acerca de ella -según los registros estadísticos que por primera vez se han empezado a plantear en el país en la encuesta nacional de hogares de 1996- se pueden comprobar situaciones de desigualdad social muy importantes. Pero al mismo tiempo se comprueba la necesidad de avanzar en la recolección de información, en los diagnósticos y en las investigaciones académicas sobre el tema, de modo de tener material para lo que a nuestro modo de ver es lo fundamental, que es la elaboración, el diseño y la ejecución de políticas públicas para garantizar la igualdad de oportunidades y avanzar en la equidad en nuestra sociedad a todos los niveles y, en este caso, en relación a la diversidad de razas.

Conocimos en este año que está terminando un proyecto que nos pareció realmente fundamental y muy fructífero, patrocinado por el Fondo de Población, que es el proyecto Género y Generaciones, sobre reproducción biológica y social de la población uruguaya, que tuvo varias virtudes. Una de ellas es que las distintas instituciones públicas coordinaran entre ellas -Ministerios, Intendencias Municipales y Facultades de la Universidad de la República-, y que participaran organizaciones de la sociedad civil, junto con los organismos del sistema de Naciones Unidas. Ha tenido la bondad de permitir no solo el registro estadístico de datos sobre la población uruguaya en estos temas muy importantes y actualizados, sino también la elaboración de trabajos de análisis y cualitativos que nos parecen fundamentales.

Esta experiencia que nos pareció tan positiva es la que nos anima a preguntarnos si no será posible también, en este otro corte que pueda hacerse junto con el corte de género de la población uruguaya, animar un proyecto similar, en plazos históricos breves, para contar con la información estadística que nos permita diseñar políticas de equidad e igualdad racial en nuestro país que, de alguna manera, combatan las

consecuencias de la discriminación racial que todos hemos constatado en el último período. Esto se llevaría a cabo a partir de iniciativas y de trabajos que se han realizado -es justo reconocerlo- en la Legislatura pasada también en este Parlamento, que mostró su sensibilidad sobre este tema y que creó una Comisión "ad hoc" sobre estos asuntos.

Aquí tengo a mi lado al señor Diputado Washington Abdala, quien ha sido impulsor de estos temas y ha promovido en esta Legislatura que retomemos las tareas sobre esas cuestiones, eventualmente, en una Comisión especial. Mientras se conforma, me parece que aquí se podrían recoger los trabajos de estos estudios que tratamos de impulsar. Nos parecía que la Comisión indicada para plantearlos era esta.

SEÑOR ABDALA.- Quiero decir algunas cosas para que quizás, cuando nos reunamos de nuevo, tengamos la información.

¿Se están cambiando en algo los indicadores y su metodología de medición? Si es así, me gustaría tener noticias de qué es lo que estamos haciendo y cuál es el objetivo.

Esta pregunta está vinculada a una inquietud fuerte en el plano demográfico, porque estamos todos muy preocupados. Los últimos informes de ustedes y de vuestros colegas reflejan que el planteo demográfico del país ya está en una línea casi dramática y convendría que pensemos en el colectivo. Esa es una primera pregunta.

La segunda va en la misma línea que la del señor Diputado Ortuño, tal vez habría que avanzar en eso. No solo queremos tener idea del universo de los afrodescendientes sino también eventualmente de los ámbitos laborales y las diferencias por género; ya que hacemos la avanzada debemos meternos a fondo para tener una información bien acabada. Recuerdo que la información que manejamos hace algún tiempo, que era muy primaria, nos arrojó un resultado absolutamente tétrico. Inclusive comparábamos el universo de la comunidad afrodescendiente uruguaya con el de la comunidad afrodescendiente brasileña y atendiendo a la cantidad de gente que hay en Brasil nos daba resultados tétricos; entonces debemos vichar un poquito eso para ver si podemos ahondar no solamente en la cantidad sino en la calidad. Es muy difícil medir la discriminación, pero tal vez algunos cruzamientos que ustedes puedan hacer nos den un nivel de certidumbre mayor. Cuando estuvo la gente del INE para tratar el tema de la salud reproductiva hemos sugerido ideas para hacer cruzamientos, pero también en ese tema si nos pueden dar una mano, bienvenida sea.

SEÑOR CALVO.- Voy a ser extremadamente breve porque comprendo la escasez de tiempo disponible de la Comisión.

Comenzaré con los temas que planteaba el señor Diputado Abdala, con quien he tenido el honor de compartir algunas instancias relativas a esta temática; conozco la preocupación que tiene sobre el particular.

Con respecto a la modificación de indicadores y metodología, el sistema estadístico nacional en su conjunto, no exclusivamente su organismo rector, el INE, está realizando esfuerzos de incorporación de nuevos indicadores en ciertas áreas y proyecta una reflexión metodológica en otras. En particular, en lo que tiene que ver con los indicadores de orden sociodemográfico o estrictamente demográfico, el país ha tenido históricamente -hablamos de más de un siglo- ausencias importantes de información que contrastan fuertemente con el desarrollo estadístico en otras áreas. Un demógrafo conocido del Uruguay, uno de los padres de la demografía uruguaya, el doctor Guillermo Macció, siempre reflexionaba sobre la calidad de la información existente en los censos agropecuarios y su ausencia de simetría con respecto a los censos de población y acuñó una frase que se ha hecho famosa en la demografía de América Latina, que indicaba que en Uruguay la contabilidad del ganado era mejor que la de las personas, esto manejado en un plano demográfico.

En particular, el Instituto Nacional de Estadística, con el apoyo no solamente del Fondo de Población sino de varias agencias del sistema de Naciones Unidas, tiene planteado apoyar la mejora de ciertos indicadores dinámicos cuya construcción es necesaria, por ejemplo, en un tema particularmente sensible como es la medición de la pobreza. Para eso es necesario realizar una encuesta de ingresos y gastos, como la que está llevando adelante en este momento el Instituto Nacional de Estadística, y determinar líneas metodológicas para su cálculo. El avance en esto corresponde al organismo rector, es decir, el Instituto Nacional de Estadística.

En cuanto al mayor conocimiento que vamos a poder obtener de acuerdo con los instrumentos estadísticos que el país está desarrollando en los temas de género y de raza, afortunadamente ya tenemos camino avanzado con algunos instrumentos estadísticos que se han desarrollado. El Instituto Nacional de Estadística ha participado directamente en la encuesta de género y generaciones, que forma parte del acervo estadístico nacional y brinda información importante que está siendo procesada. En este momento hay un equipo de aproximadamente quince investigadores trabajando en desarrollos analíticos centrados en las inequidades de género, de generaciones, y todo esto con un corte de estratificación social.

En los primeros meses del año 2006 vamos a tener los avances sustantivos analíticos que existen en este campo. Lamentablemente, el tamaño muestral de esta encuesta no nos permite hacer ese mismo tipo de avance con respecto a las inequidades en el orden racial. El tamaño de la muestra es importante y aun así no permite hacer estimaciones robustas que se sostengan desde el punto de vista estadístico, pero afortunadamente el Instituto Nacional de Estadística está desarrollando esta encuesta de hogares ampliada que incorpora en forma permanente la variable racial. Esto significa que todas las restantes variables que son relevadas por la encuesta continua de hogares, incluyendo ámbitos laborales, ingresos, áreas geográficas, migración, composición de hogares, podrán ser cruzadas por las variables raciales con niveles robustos; vamos a tener una información confiable desde el punto de vista estadístico.

Termino con lo planteado por el señor Diputado Abdala. En lo que tiene que ver con la salud reproductiva, si bien la encuesta continua de hogares ampliada no releva información particularmente aplicable al respecto, sí la ha relevado en forma totalmente exhaustiva el proyecto Género y Generaciones. Eso va a ser parte justamente del nuevo conocimiento que tenemos, porque el previo corresponde a 1986, cuando se realizó la última encuesta nacional. Es verdad que los últimos días hemos escuchado algunos comentarios particularmente alarmantes desde la perspectiva estrictamente demográfica, pero hay que relativizarlos un poco; la observación de una tasa global de fecundidad inferior al reemplazo por un año es muy frecuente en otros países de la región. Brasil la tiene desde hace bastante tiempo, Cuba desde hace mucho más, y varios países europeos también la tienen. Esas son variables de largo plazo y de la observación de un año no debe inferirse que conduce a efectos de largo plazo.

Paso ahora a considerar la pregunta que directamente me realizaba el señor Diputado Ortuño. Con enorme placer puedo decir lo mismo que dije en otras Comisiones: el Fondo de Población ha prestado y presta apoyo a otras Comisiones Parlamentarias, particularmente en el área de Género y Derechos Humanos, y puedo adelantar desde ya que está en condiciones de incorporar a su plan de trabajo de 2006 un apoyo específico a esta Comisión en las áreas en que está siendo planteado. Esto significa apoyar directamente la producción de conocimiento científico que apunte al diseño de políticas de equidad e igualdad racial y también del área de género, como decía el señor Diputado Abdala. Esto está dentro de nuestro plan de trabajo para 2006, en el que está incluido el INE, que en particular a través de su Directora Técnica, la señora Alicia Melgar, nos ha hecho saber de su intención de repetir el esquema de organización que hemos tenido con el proyecto "Género y generaciones"; esto es: desarrollar proyectos interinstitucionales en los que los distintos actores definan la agenda de investigación en función de sus intereses, con participación de los ámbitos académicos que procesan la investigación.

Esta es una modalidad de investigación particularmente novedosa para el país; la agenda de investigación se define con participación directa de quienes diseñan las políticas y en función de sus intereses. Intentando traducir esto a lo que están planteando los señores Diputados, diré que significa que perfectamente podemos tener un ámbito en el que esta Comisión participe directamente, liderando la temática que se desea investigar y solicitando los informes de carácter académico acordes con los objetivos que se haya planteado, contando con la participación del INE, que es el productor del dato, que dispondrá de apoyo técnico y financiero del Fondo de Población.

SEÑOR ÁLVAREZ LÓPEZ.- Voy a formular una pregunta que creo que ya realicé cuando se hizo la presentación del proyecto "Género y generaciones". Quisiera saber si es posible acceder a los microdatos de ese proyecto y de los que se desarrollarán en el futuro.

Precisamente, esta Comisión deberá trabajar para un mejor acceso a los microdatos a efectos de poder fomentar la investigación. Somos un país que no tiene mucho dinero para realizar investigaciones; por ello, el acceso a los microdatos puede promover que estas se realicen por parte de quienes no cuentan con los recursos suficientes para financiar un trabajo de campo. Más allá de que esos microdatos hayan sido

relevados en función de un proyecto concreto, también pueden operar como datos primarios en una futura investigación; no necesariamente tienen que ser solo datos secundarios en un análisis posterior.

SEÑOR CALVO.- El INE, bajo la dirección de la señora Alicia Melgar, ha promovido una política de disponibilidad de los usuarios de los microdatos. Por el momento, se puede acceder a los correspondientes a las encuestas continuas de hogares, que se han colgado en la página web del Instituto, pero según lo que ha expresado la señora Melgar, esa política se extenderá al conjunto de encuestas e instrumentos estadísticos que el INE lleva adelante.

Con respecto a los microdatos del proyecto "Género y generaciones", puedo informar que el INE forma parte de ese proyecto y que, además, el resto de las instituciones que lo integran comparten la filosofía que ya mencioné. En este momento, los microdatos están en una fase de depuración. Antes de poner la base de datos disponibles para el uso libre de todos los usuarios, es necesario que esté en las condiciones de calidad que corresponde; además, hay que eliminar los campos que permitan la identificación individual de las personas que han respondido. Debemos cumplir con lo que determina al respecto la ley de secreto estadístico; además, si ustedes han tenido oportunidad de acceder al formulario que se ha aplicado, habrán advertido que esta es una encuesta que indaga sobre aspectos particularmente sensibles e íntimos del comportamiento de las personas. Por esa doble razón, los datos, que estarán disponibles para uso libre y gratuito de instituciones e investigadores, primero deben pasar por una fase de depuración de calidad.

Esta es una encuesta extremadamente compleja. Tenemos el orgullo de decir que esta es la primera encuesta en América -no en América Latina, en toda América- del estilo de las encuestas europeas de género y generaciones; por ello, se están previendo instancias de capacitación para el uso de esa base de datos por todos quienes quieran utilizarla. Buena parte de esta información quedará a cargo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, que es uno de los organismos académicos que intervienen en este proyecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del economista Calvo, a quien despedimos con la promesa de volver a vernos el año próximo para profundizar en este tema.

Se levanta la reunión.